

## Der legitimatorische Mehrwert europäischer Grenzsicherungspolitik

Eigmüller, Monika

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eigmüller, M. (2008). Der legitimatorische Mehrwert europäischer Grenzsicherungspolitik. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 4066-4074). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-155156>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Der legitimatorische Mehrwert europäischer Grenzsicherungspolitik

*Monika Eig Müller*

Die Europäische Union betreibt einen immensen finanziellen, personellen und administrativen Aufwand, um ihre Außengrenzen zu schützen. Dieser Aufwand steht in keinem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen. Der vorliegende Aufsatz will der Frage nachgehen, weshalb die EU trotz der offensichtlichen Ineffektivität der Maßnahmen weiterhin daran festhält. Ich gehe davon aus, dass Aufbau, Ausbau und Erhaltung der Grenze der Logik symbolischer Politik folgen und neben der Abschreckung nach außen vornehmlich dem Ziel der internen Legitimation europäischen politischen Handelns dienen sollen. Im Zentrum steht also die Frage nach dem möglichen legitimatorischen Mehrwert europäischer Grenzsicherungspolitik.

Dabei geht es um zweierlei: erstens um ein Verständnis der politischen Dynamik europäischer Integration und zweitens um die Erfolgsaussichten dieses Projekts im Spiegel der Wahrnehmung durch die Bürgerinnen und Bürger. Dafür werde ich zunächst die spezifische Entwicklungsdynamik Europas in Bezug auf seine Grenzen darstellen. Zu erkennen ist deutlich, dass das Thema der Grenzsicherung und Vermeidung grenzüberschreitender Probleme lange Zeit die maßgebliche Handlungslogik hinter der Entwicklung der EU selbst darstellte.

Im zweiten Schritt werde ich dann nach den konkreten Folgen dieser Grenzpolitik fragen und zeigen, dass die selbst gesetzten Ziele der EU hier nur schwerlich verwirklicht werden können.

An dieser Stelle drängt sich schließlich die Frage auf, weshalb die EU mit solcher Vehemenz dennoch an dieser Politik festhält und sie mittlerweile zu einem so prioritären Bereich europäischer Politik transformieren konnte. In den Darstellungen europäischer Politiker lässt sich hierauf die Antwort finden: Es sei der Wunsch und das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger Europas die Bekämpfung grenzüberschreitender Probleme auf europäischer Ebene zu lösen – ein Erfolg in dieser Politik würde ergo das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der EU insgesamt stärken. In einem dritten Schritt werde ich daher diese »öffentliche Meinung«, ermittelt durch die jährlichen Umfragen des Eurobarometer, analysieren und mit der Interpretation der europäischen politischen Eliten kontrastieren.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die wahrgenommene Akzeptanz einer Kompetenzverlagerung auf europäische Ebene von den Umfrageergebnissen nicht bestätigt

wird und die EU hierüber nur schwerlich einen Zuwachs an Vertrauen in ihre Politik erzielen wird.

## Die europäische Grenzsicherungspolitik

Grenzüberschreitende Probleme treten dann besonders deutlich zutage, wenn Grenzen nicht nur zwei Territorialstaaten voneinander scheiden, also als Trennmarke zwischen zwei souveränen Gebieten wirksam werden, sondern wenn diese Grenzen zugleich Wohlstandsgefälle markieren. Dann nämlich steigt der Druck auf die Grenze selbst und ungewollte grenzüberschreitende Prozesse nehmen zu (vgl. Vobruba 1997: 163ff.; Eigmüller 2007).

Um diese spezifischen Probleme zu lösen, können entweder die Grenzsicherungsaktivitäten selbst ausgeweitet werden, oder aber die Ursachen dieser spezifischen Probleme bearbeitet werden.

Die Europäische Union nutzte lange Zeit beide Strategien; zum einen mit der Schaffung eines so genannten »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« und zum anderen mit der Errichtung der so genannten »Nachbarschaftspolitik«.

Diese neue Nachbarschaftspolitik, oder euphemistisch der so genannte *ring of friends*, den die EU versucht, um sich herum zu errichten, lässt sich in seiner Dynamik am besten mit einem Rückgriff auf das theoretische Modell der Konzentrischen Kreise verstehen (vgl. Vobruba 2005; kritisch: Warleigh 2002).

Hiernach bildet das Zentrum immer eine, von innen nach außen graduell abnehmende, politisch stabile Wohlstandszone. Diese Zonen abnehmenden Wohlstands sind durch Grenzen markiert und getrennt, die wiederum mit zunehmender Entfernung vom Zentrum abnehmend durchlässig sind.

Hierdurch schützt sich das Zentrum erstens, indem die Hindernisse auf dem Weg ins Zentrum zunehmen und zweitens, da die Anreize, sich auf den wohlhabenden Kern zuzubewegen, von außen nach innen abnehmen.

Grundlage dieser Entwicklungslogik ist das Prinzip »*eigennütziger Hilfe*« (Vobruba 1992); sowohl politische Instabilitäten als auch deutliche Wohlstandsgefälle bringen nicht nur für das Land, in dem sie entstehen, sondern auch für seine Nachbarn unmittelbare Probleme mit sich.

Die EU folgt nun dem Ziel, durch Prosperität in der Peripherie dort Stabilität und Sicherheit herzustellen und dadurch bestehende grenzüberschreitende Probleme, die eine Bedrohung für sich selbst darstellen, zu lösen.

Allerdings hat die Abflachung der Wohlstandsgefälle zwischen Kern und Peripherie zugleich immer zur Folge, dass neue gravierende Wohlstandsgefälle entstehen, nämlich zwischen den vormals armen Ländern und ihren noch ärmeren

Nachbarn, so dass sich letztlich – im Zuge der schrittweisen Integration der vormaligen Peripherie – das Wohlstandsgefälle nach außen verschiebt.

Damit aber, so bringt es Georg Vobruba auf den Punkt,

»wird erkennbar, dass in die Expansion der EU ein Mechanismus der Selbstperpetuierung eingebaut ist. Jedes neu integrierte, in den wohlhabenden Kernbereich aufgerückte Mitglied entwickelt sofort selbst ein starkes Interesse daran, seine Peripherie zur Stabilisierungs- und Pufferzone zu entwickeln.« (Vobruba 2005: 19)

So war die Dynamik festgelegt: Jede Peripherie erhielt bislang im Tausch gegen die Übernahme der Pufferfunktion zwischen reichem Kern und armer Peripherie die Aussicht auf eine Vollmitgliedschaft in der EU. Dies lässt sich konkret in jeder der vergangenen Erweiterungsrounden der EU erkennen. Die Integrationsleistung, die die EU zum Preis für die Sicherung ihres Kerns hierbei im Inneren leisten muss, ist jedoch hoch. Und es scheint, dass genau aus diesem Grund diese Dynamik selbst an ihre Grenzen geraten ist.

Daher konzentriert sich die Außenpolitik der EU, spätestens seit Ende der Verhandlungen um die Osterweiterung, vermehrt auf ihre so genannte »*neue Nachbarschaftspolitik*«. Nicht mehr Vollmitgliedschaft, aber abgestufte Integration in den prosperierenden Wirtschaftsraum der EU wird zum Preis der Kooperation in grenzüberschreitenden Fragen der unmittelbaren Peripherie angeboten.

Überwog innerhalb der EU jedoch lange Zeit das Denken in langen Wirkungsketten, – also ökonomische Hilfe in der Peripherie, um Wohlstandsgefälle zu minimieren und grenzüberschreitende Probleme an der Wurzel zu bekämpfen, zeigt sich in der jüngsten Vergangenheit, dass nicht mehr kalkulierte Inklusion, sondern vielmehr Exklusion mit einhergehendem Ausbau der Grenzsicherung einerseits und zunehmendem Druck auf die Peripherie andererseits die Außenpolitik der EU bestimmt.

Dies lässt sich sehr gut am Beispiel der Bemühungen der Union zeigen, ungewollte Immigration in ihre Mitgliedstaaten zu verhindern.

Überwog noch in den 1990er Jahren die Betonung dieser indirekten Strategien zur Bewältigung des Migrationsproblems der EU, so setzte sich spätestens seit 2002 ein Kooperationsgedanke mit den Anrainern durch, der vermehrt auf eine gemeinsame aktive Grenzsicherungspolitik als Migrationsvermeidungsstrategie setzt (vgl. Eigmüller 2007).

Um die konkreten Probleme zu lösen, werden die Drittstaaten mittlerweile selbst aktiv in das europäische Grenzsicherungsregime miteinbezogen. Hierbei geht es zum einen um Kooperation und finanzielle Unterstützung der Anrainerstaaten bei der Verwirklichung europäischer Grenzsicherungsvorstellungen; zum anderen geht es um gezielten wirtschaftlichen und politischen Druck auf diese Staaten, den Sicherheitsanforderungen der EU zu genügen (vgl. Lavenex 1998).

Bestätigt wird dieser Trend auch durch das von der EU für die einzelnen Maßnahmen aufgewandte Finanzvolumen: Von den im Haushalt 2000–2006 vorgesehenen »Finanzmitteln für die Außenhilfe im Zusammenhang mit der Migrationsfrage« werden beinahe die Hälfte zur Steuerung von Migration aufgewandt, davon allerdings rund 35 Prozent für den Schutz der Außengrenzen und nur 5 Prozent für die Steuerung der Migrationsströme selbst; weniger als ein Viertel (13 Prozent) kommt den eigentlichen Instrumentarien eigennütziger Hilfe, also einer Bekämpfung der Auswanderungsursachen mittels Entwicklungspolitik zugute (vgl. Rat der EU, 15284/02).

Die Politik der EU gegenüber ihrer Peripherie hat sich also drastisch verändert. Die Außenwirkungen dieser Politik sind offensichtlich, ebenso wie auch ihre Erfolgsaussichten, bedenken wir etwa die täglichen dramatischen Meldungen von versuchten illegalen Grenzübertritten.<sup>1</sup>

Die Erfolgsaussichten dieser europäischen Politik an ihren Außengrenzen sind also zumindest fraglich. Dennoch betreibt die EU gerade in diesem Feld nicht nur in Form eines immensen finanziellen Volumens einen erheblichen Aufwand, sondern auch politisch ist die Durchsetzung einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung grenzüberschreitender Probleme von höchster Priorität.

Zu Beginn der 1990er Jahre war die gemeinsame Politik im Bereich Inneres und Justiz vor allem eine Frage der freiwilligen Zusammenarbeit im intergouvernementalen Rahmen (vgl. Monar 2002).

Aber im Laufe der folgenden Jahre wurde das Politikfeld immer wichtiger und das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 in den EU-Vertrag aufgenommen (Art. 29 EU-V) und die Zusammenarbeit in diesen Fragen damit selbst zum Integrationsprojekt aufgewertet (vgl. Monar 2000: 18).

Die wachsende Priorität der Innen- und Justizpolitik innerhalb der EU lässt sich zudem anhand der Entscheidungsprozesse ablesen. So ist die Zahl an Vorschlägen für Rechtsakte im Bereich der Durchsetzung eines gemeinsamen Rechtsraums in den vergangenen Jahren enorm gewachsen. Seit 1999 unterstützen den Rat rund vierzig ständige Ausschüsse und Arbeitsgruppen bei der Entscheidungsfindung in den Bereichen Justiz und Inneres. Schätzungen zufolge werden circa 40 Prozent der Ressourcen des Generalsekretariats für die Arbeit in diesen Bereichen aufgewendet, was deutlich über die Ressourcen anderer Bereiche hinausgeht (vgl. Monar 2000: 19 u. 25).

---

<sup>1</sup> Wenngleich es per se schwierig ist, exakte Angaben zu diesen versuchten illegalen Grenzübertritten zu machen, können wir doch auf einigermaßen plausible Informationen zurückgreifen. So schätzt beispielsweise die International Organization of Migration (IOM) für 1998 mindestens zwei Millionen illegale Migranten in Europa, für das Jahr 2000 beliefen sich die Schätzungen auf mehr als 3 Millionen (vgl. IOM 2000: 198).

Mit Verabschiedung des Haager Programms 2004 wurde schließlich eine noch weitergehende Kooperation im Bereich der Innen- und Justizpolitik beschlossen, in Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Sicherung der Außengrenzen gelten seit April 2005 Mehrheitsentscheidungen im EU-Ministerrat.

Seit dem Beginn der Kooperation vor rund dreißig Jahren hat sich das Politikfeld Justiz und Inneres also deutlich verändert und hat sich von einem peripheren Bereich europäischer Politik zu einem der wichtigsten Themenbereiche transformiert. Die ursprüngliche intergouvernementale Kooperation hat sich in weiten Teilen zu einer supranationalen vergemeinschafteten Politik entwickelt, was sowohl in der Gesetzgebung als auch in der administrativen Umsetzung vor allem der gemeinsamen Grenzpolitik deutlich geworden ist.

Dieser hohe Integrationsgrad in einem so souveränitätsrelevanten Politikfeld erklärt sich zum einen aus dem Integrationsprojekt selbst; zum anderen scheint eine europäische Innen- und Justizpolitik letztlich die optimale Verwirklichung der Sicherheitsansprüche der einzelnen Mitgliedstaaten darzustellen. Und anknüpfend hieran, wird von der EU schließlich mit den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger selbst argumentiert, die sich von einer Kompetenzübertragung an die EU eine effektivere Politik in diesem Bereich versprechen.

## Der Mehrwert europäischer Grenzsicherungspolitik

Dieser letzte Punkt scheint umso wichtiger, als er seitens der politischen Akteure kontinuierlich zur Rechtfertigung der europäischen Politik herangezogen wird. Dies ist angesichts der sinkenden Zustimmungswerte, die die europäische Politik seit einiger Zeit zu verzeichnen hat nicht weiter erstaunlich, verspricht man sich doch aus dem Vertrauenszuwachs in einem Politikfeld ein wachsendes Vertrauen in die europäische Politik insgesamt.

Und tatsächlich kann man davon ausgehen, dass output-orientierter Legitimität eine umso gewichtigere Rolle im politischen Prozess zugesprochen wird, als diese über die durch sie erreichten Politikergebnisse eine gewisse *Akzeptanz* politischen Handelns zu vermitteln vermag.<sup>2</sup> Ob die Akzeptanz einzelner politischer Entscheidungen überhaupt die Akzeptanz der Systemebene befördern kann, sei hier dahingestellt (vgl. dazu Abromeit 2000: 60; Gabriel 1986: 242ff.). Offensichtlich ist, dass eben diese Akzeptanz einzelner Politikfelder für die politischen Akteure eine Schlüsselinstanz darstellt.

---

<sup>2</sup> Zum Begriff der Akzeptanz vgl. Abromeit 2000.

## Die Politik mit der Meinung

Informationen über die Akzeptanz europäischen Regierens sowohl im Ganzen als auch in einzelnen Politikfeldern liefern regelmäßig die Eurobarometer-Surveys. Diese stellen einerseits entscheidungsrelevante Informationen für die Planung von Politik dar, andererseits aber dienen sie zur Bestätigung für die Richtigkeit bereits getroffener Maßnahmen, quasi als Rechtfertigungsinstrumente (vgl. Beck/Bonß 1989). Sie wirken also sowohl demokratiefördernd als auch machterhaltend. Demokratiefördernd sind sie im Sinne einer Rückkopplung der Politik an die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, machterhaltend in Hinblick auf das Bestreben, aus den Umfrageergebnissen Unterstützung für die eigene Position im Machtkampf mit Konkurrenten abzuleiten (vgl. Torgersen 2005).<sup>3</sup>

Die hinter diesen Umfragen stehenden Intentionen der politischen Akteure sind gemeinhin schwer auszumachen. Abgelesen werden können sie jedoch an der Interpretation der Studien durch die politischen Akteure. Zur Untermauerung ihrer Politik der verstärkten Integration in diesem Politikbereich zieht die Kommission diese Umfrageergebnisse immer wieder heran. So wird in einem Themenheft der Europäischen Kommission zur Europäischen Justiz und Innenpolitik vom April 2005 die Vorstellung des Haager-Programms zur Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Innen- und Justizpolitik mit den Umfrageergebnissen des Eurobarometers vom November 2003 zur Frage »Auf welcher Ebene sollten Beschlüsse fallen« unterlegt. Hiernach spricht sich die überwiegende Mehrheit der Befragten in Fragen des Kampfs gegen Terrorismus, Menschenhandel, organisierte Kriminalität und Drogen sowie im Bereich der Asyl- und Zuwanderungsgesetzgebung für eine Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene aus (vgl. EU-Nachrichten, 7.4.2005).

Die implizite Botschaft liegt auf der Hand: Die Europäische Union nimmt die Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger ernst und setzt sie um. Dies geht auch aus der Einleitung zum Haager-Programm selbst hervor, wo der Rat feststellt, dass er dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorrangige Bedeutung beimisst, da dies dem zentralen Anliegen der Bevölkerung der in der Union vereinigten Staaten entspreche (vgl. Rat der EU, 2005/C 53/01).

Ist das wirklich so? Ein Blick in die Daten des Eurobarometers zeichnet ein etwas differenzierteres Bild.

---

<sup>3</sup> Bereits diese Funktionen weisen darauf hin, mit welcher Vorsicht die Daten des Eurobarometer interpretiert werden müssen. Auftraggeber der Analysen ist die Europäische Kommission selbst, die ein plausibles Interesse daran hat, die Europäische Integration voranzutreiben. Dieses Interesse wiederum kann die Auswahl der Fragen und der Antwortoptionen beeinflussen (zur Kritik an den Eurobarometerdaten siehe ausführlich Lahav 2004).

Richtig scheint die Annahme der politischen Akteure zu sein, dass grenzüberschreitende Probleme, wie etwa Zuwanderung und Asyl, für die Bürgerinnen und Bürger der Union ein prioritäres Thema der Politik insgesamt darstellen. 1993 bejahen 54 Prozent aller EU-Bürgerinnen und Bürger die Frage »Glauben Sie, dass Immigranten und/oder Asylsuchende ein großes Problem für Ihr Land darstellen«, 36 Prozent geben an, dass dies kein großes Problem sei (vgl. Eurobarometer 39, 1993).

Zwischen 1997 und 2005 wird das Thema Zuwanderung mit beinahe gleichbleibender Zustimmung von circa 15 Prozent als eines der beiden wichtigsten Probleme im eigenen Land und als prioritäres Thema der Arbeit des europäischen Parlaments genannt. Die Frage, ob der Einwanderungsproblematik in den nächsten Jahren seitens der EU eine hohe Priorität eingeräumt werden sollte, bejahen 1996 76 Prozent, 2003 stimmen 81 Prozent dieser Frage in Bezug auf den Kampf gegen illegale Einwanderung zu; für immerhin 15 Prozent der Befragten stellt dies im Jahr 2005 eines der drei wichtigsten Themen europäischer Politik dar.

Im Zuge der angestrebten Integration im Bereich Inneres und Justiz fragt das Eurobarometer bereits seit den frühen 1990er Jahren nach der Zustimmung zur Kompetenzübertragung von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene in wesentlichen Politikbereichen. Hierbei können im wesentlichen zwei Fragetypen unterschieden werden:

Erstens wird nach der Zustimmung zu einer Europäisierung in bestimmten Politikbereichen gefragt (1993; 2003–2005). Zweitens wird danach gefragt, ob bestimmte Bereiche eher national oder eher europäisch bearbeitet werden sollen. Zwar zielt die Frage auf das gleiche ab, nämlich die Zustimmung zur Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene, die Antwortwerte differieren jedoch deutlich: bejahen bereits 1993 76 Prozent die Frage, ob die EG-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Regeln in Fragen des politischen Asyls, der Flüchtlinge und der Einwanderung hinarbeiten sollen, sprechen sich 2003 71 Prozent für eine einheitliche europäische Einwanderungspolitik für Drittstaaten ausländer aus, 2005 sind es bereits 76 Prozent.

Können die Befragten allerdings explizit zwischen einer nationalstaatlichen und einer europäischen Zuständigkeit in Fragen der Zuwanderungspolitik wählen, so stimmen zwischen 1994 und 2003 nur wenig mehr Befragte für europäische Kompetenzen in diesem Bereich.

Besonders deutlich wird dies im Jahr 2003, in dem beide Fragen gestellt werden: Wird den Befragten die Wahl zwischen einer nationalen oder einer europäischen Zuständigkeit gelassen, sprechen sich für eine nationale Einwanderungspolitik 44 Prozent der Befragten aus. Wird allerdings in der gleichen Befragung nach einer Ausweitung europäischer Kompetenzen in diesem Bereich gefragt, ohne die Möglichkeit einer nationalen Zuständigkeit zu erwähnen, stimmen 71 Prozent der Befragten für eine solche europäische Kompetenzerweiterung.

Festzuhalten bleibt also, dass wir nicht davon sprechen können, dass ein Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene in Fragen der Zuwanderungspolitik von Seiten der europäischen Bevölkerung nachhaltig gewünscht wurde.

Die Zustimmung zu einer gemeinsamen europäischen Bearbeitung dieses Politikfelds ist vielmehr abhängig von den gegebenen Antwortoptionen. Unabhängig aber davon, wie hoch die Zustimmung der Bevölkerung zu einem Kompetenztransfer tatsächlich ist, scheinen die europäischen politischen Akteure sich auf eben jene Zustimmung zur Begründung und auch Bestätigung ihrer Politik zu berufen. Ob jedoch aufgrund so ermittelter Zustimmungswerte tatsächlich eine nachhaltige Ausweitung der Legitimationsfähigkeit europäischen politischen Handelns erreicht werden kann, bleibt zumindest fraglich.

### Was bleibt?

Führen wir die Ergebnisse dieser Überlegungen also noch einmal zusammen:

Erstens konnten wir feststellen, dass die Bewältigung grenzüberschreitender Probleme die Handlungslogik der europäischen Politik maßgeblich bestimmt – einerseits in ihrer Außenpolitik gegenüber der Peripherie, andererseits aber in ihrer Innenpolitik und den immensen Anstrengungen, die sie zur Integration in diesem Bereich in den vergangenen Jahren unternommen hat.

Zweitens konnten wir feststellen, dass diese Politik bislang nicht durch maßgebliche Erfolge gekennzeichnet ist, wie eindrücklich die Zahlen von versuchten und erfolgten Grenzverletzungen zeigen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die hinter diesen Bemühungen der Union – sowohl nach außen wie auch im Inneren – stehende Logik zu einem gewissen Teil dem Muster symbolischer Politik folgt. Die hohe Relevanz, die grenzüberschreitenden Problemen, wie etwa der Asyl- und Zuwanderungspolitik seitens der europäischen Öffentlichkeit eingeräumt wird, gepaart mit der Möglichkeit, politisch aktiv zu werden und der Hoffnung, relativ rasche Handlungserfolge zu erzielen, sind bestimmende Merkmale der politischen Handlungslogik in diesem Politikfeld.

Was aber nun bedeutet es für den politischen Prozess, wenn die von den politischen Akteuren wahrgenommene Akzeptanz lediglich einer falschen Interpretation der Daten entspringt? Unterschiedliche Szenarien sind denkbar. Erstens könnte eine Politik ohne ausreichende Legitimationsbasis als Bumerang auf die Legitimität des gesamten politischen Systems zurückwirken. Ebenso wie die Akzeptanz eines Politikfelds positiv auf die Akzeptanz der Systemebene wirken kann, ist dies auch umgekehrt denkbar. Dieses Szenario könnte dann umso realer werden,

wenn auch in anderen Politikbereichen die Legitimationsprobleme europäischen politischen Handelns zunehmen. Zweitens könnte aber auch durch den stetigen Verweis auf den vermeintlichen Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Europas eine neue politische Realität, in unserem Fall ein gemeinsamer Rechtsraum, geschaffen werden, deren Legitimität langfristig nicht mehr in Frage gestellt wird. Letzteres Szenario erscheint allerdings nur dann wahrscheinlich, wenn auch Erfolge auf der instrumentell-politischen Ebene zu verzeichnen sind. Bleiben diese jedoch aus, scheint ein nachhaltiger Legitimationszuwachs fraglich.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun (2000), »Kompatibilität und Akzeptanz – Anforderungen an eine »integrierte Politie«, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (1989), *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung?*, Frankfurt a.M.
- Eigmüller, Monika (2007), *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze. Eine Studie am Beispiel der spanischen Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik*. Wiesbaden.
- Gabriel, Oskar W. (1986), *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- International Organization on Migration (IOM) (2000), *World Migration Report 2000*, New York.
- Lahav, Gallya (2004), *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge.
- Lavenex, Sandra (1998), »Transgressing Borders: The Emergent European Refugee Regime and »Safe Third Countries«, in: Cafruny, Alan/Peters, Patrick (Hg.), *The Union and the World*. London.
- Monar, Jörg (2000), »Die Entwicklung des »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere«, *Integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik*, H. 1, S. 18–33.
- Monar, Jörg (2002), »Institutionalizing Freedom, Security, and Justice«, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hg.), *The Institutions of the European Union*, Oxford.
- Torgersen, Helge (2005), »Wozu Umfragen? Über die Rolle der Eurobarometer-Umfragen in der Kontroverse über die Nutzung der Gentechnik«, *Technikfolgenabschätzung.Theorie und Praxis*, Jg. 14, H. 3, S. 20–29.
- Vobruba, Georg (1992), »Eigennützige Hilfe – nachholende Modernisierungsprozesse und Interessenverflechtungen zwischen Ost und West«, in: Nissen, Sylke (Hg.), *Modernisierung nach dem Sozialismus*, Marburg.
- Vobruba, Georg (1997), *Autonomiegewinne*, Wien.
- Vobruba, Georg (2005), *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden.
- Warleigh, Alex (2002), *Flexible Integration. Which Model for the European Union?*, London/New York.